



Institutional Repository - Research Portal

Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche

researchportal.unamur.be

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le service universel

Cheffert, Jean-Marie

Published in:

Service universel, concurrence et télécommunications

Publication date:

1999

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Cheffert, J-M 1999, Le service universel: une notion à cerner pour un champ politique à identifier. Dans *Service universel, concurrence et télécommunications*. VOL. 15, Story Scientia, Bruxelles, p. 7-31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LE SERVICE UNIVERSEL : UNE NOTION A CERNER

POUR UN CHAMP POLITIQUE A IDENTIFIER

Jean-Marie Cheffert^{*}

INTRODUCTION

Le secteur des télécommunications a subi, ces dernières années, diverses évolutions, la plus importante étant son ouverture à la concurrence. La notion de service universel a pris une part de plus en plus grande dans les débats politiques liés à ces mutations. Les connotations que prend cette notion sont cependant très diverses. Tantôt, celle-ci est présentée comme l'alliée d'une vision très « économiciste » de la dérégulation, tantôt, elle est vue comme une politique volontariste qui s'oppose aux forces du marché pour installer une nouvelle société, dite de l'information.

Au-delà des simplismes, il importe de bien cerner la « substantifique moelle » de cette notion de service universel et ses liens réels avec la libéralisation du secteur des télécommunications.

Cet effort conceptuel visera à ramener cette notion à sa juste place : on verra que la marge de manœuvre politique est très large et compatible avec des jugements très différents sur le bien-fondé et la forme de l'intervention publique. Le champ du service universel reste en effet une prérogative des États. On montrera, à cet égard, que les directives européennes limitent moins leur liberté d'action qu'il n'y paraît.

Mais ce champ du service universel ne constitue pas à lui seul tout l'objet du débat politique. Trop souvent, les choix portant sur *l'organisation* de cette intervention publique sont relégués au second plan. Ils sont décrétés relever de la pure technique juridique ou de la mise en œuvre de notions strictement comptables. Une telle attitude révèle un manque de culture politique. Il est à notre sens crucial de comprendre la logique même de la politique de service universel, ses différents espaces de choix et leurs interdépendances. Grâce à cet effort de compréhension, la collectivité pourra voir se réaliser au mieux ses objectifs, qui peuvent relever de préoccupations très diverses telles que la lutte contre une société duale de l'information ou un accroissement de la pénétration du marché.

La rencontre de ces objectifs librement choisis par la collectivité passe par la construction d'un système dont il nous importera donc de cerner la logique. C'est bien une compréhension de celle-ci qui permettra au décideur d'opérer ses choix en connaissance de cause. Cette culture politique donnera tout leur sens à des notions souvent présentées comme techniques alors qu'elles aussi mettent en œuvre des choix.

*

L'auteur est chargé de cours à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur (FUNDP). Il est directeur du Diplôme d'Etudes Spécialisées (DES) en Droit et Gestion des Technologies de l'Information et de la Communication (DGTIC). Il peut être contacté à l'adresse électronique suivante : <jean-marie.cheffert@fundp.ac.be>.

La présente contribution tentera d'abord d'approcher le service universel dans ses diverses composantes telles que ses objectifs, son champ et ses liens avec le contexte concurrentiel. Un certain flou entoure en effet cette notion dont plusieurs acceptions sont en concurrence. Nous considérons qu'un effort conceptuel s'impose en premier lieu : il nous permettra de proposer une définition de la notion de service universel à partir de ses caractéristiques intrinsèques et ce, indépendamment de tout champ d'application tel que le secteur des télécommunications. Nous présenterons un cadre logique unifié où différentes interprétations de la notion pourront trouver leur place. Le secteur des télécommunications, qui nous intéresse plus particulièrement, nous servira dans nos illustrations.

Cette première réflexion d'ordre conceptuel sera menée, de manière progressive, dans les trois premiers points de cette contribution. Nous montrerons que le service universel peut être vu comme une réponse politique *particulière* à *certain*s objectifs d'intérêt général. Il nous importera de cerner la logique de cette réponse car c'est bien elle qui imprimera ses contraintes à l'action politique.

Mener une réflexion sur ces choix politiques requiert, à notre sens, deux efforts. Ils feront l'objet du quatrième point de cette contribution. Le premier effort consiste à identifier et classer les espaces de choix, dans leur autonomie et leurs interdépendances. Le second vise à présenter la manière dont la logique même de la politique de service universel se décline dans ces différents espaces, leur imposant ainsi certaines contraintes.

Cette culture des choix politiques que nous proposerons peut être vue comme une étape pouvant mener à l'élaboration d'une grille d'analyse. Celle-ci, une fois affinée, doit nous permettre une relecture des choix européens ou nationaux, de même qu'une évaluation de leur pertinence. Ce travail sera accompli au chapitre 2 de ce cahier.

1. UNE PREMIERE APPROCHE DE LA NOTION DE SERVICE UNIVERSEL

Pour tenter de cerner la notion de service universel, nous considérerons, dans un premier temps, les textes européens s'appliquant au secteur des télécommunications. A partir de la cohérence logique de cette approche et de ses insuffisances, nous tenterons de préciser les contours de la notion de service universel et les particularités intrinsèques de sa méthode politique. Même si le secteur des télécommunications nous sert, dans cette section, d'illustration, notre but ultime est bien d'approcher la notion indépendamment du secteur où elle s'applique.

1.1. Les objectifs et le champ du service universel

Selon l'approche européenne¹, le service universel est « un *ensemble* de services minimal défini d'une *qualité* donnée, qui est *accessible* à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un *prix abordable* ».

¹ Voir article 2 (f) de la Directive 98/10/CE du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, *JOCE*, n° L 101/24 du 1.04.1998.

Cette première approche envisage donc, pour chaque élément d'une *liste* de services, la rencontre de trois objectifs ou exigences : la qualité, l'accessibilité et le caractère abordable des prix (l'abordabilité²). Cette approche — plutôt que « définition » — doit être vue comme un *cadre logique* (une liste de services à constituer et des objectifs dont la teneur est à préciser) permettant de définir précisément le *champ d'application du service universel*.

Nous définissons donc ce *champ* tant à partir de la liste des *services* que de la teneur précise des *objectifs*. Ce cadre logique, présenté au schéma 1, peut convenir, comme tel, à tous les secteurs économiques. Remplir ce cadre revient donc à définir le champ du service universel³.

Biens et services touchés	Objectifs visés		
	Qualité	Accessibilité	« Abordabilité »
Téléphonie vocale privée			
Téléphonie vocale publique			
...			

Schéma 1 : un cadre logique pour définir un champ

En ce qui concerne le secteur des télécommunications, le législateur national pourra, pour définir ce champ, invoquer *dans une certaine mesure* le principe de subsidiarité. Certains impératifs européens portent, on le montrera, tant sur le contenu de la liste que sur la teneur des objectifs⁴.

Concrètement, le législateur pourra faire du service de téléphonie vocale un élément de la liste, en définissant sa qualité et en le rendant accessible sur tout le territoire national à un prix dont l'évolution, par exemple, ne pourrait être plus rapide que celle de l'indice des prix à la consommation.

A ce stade, rien n'est dit sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Cette approche du service universel (un cadre logique permettant de définir un champ) néglige donc certains pans de cette notion qu'il faut voir aussi comme une *méthode* (ou une démarche politique) particulière.

Notre volonté est précisément d'approcher cette notion de service universel dans ce sens plus large, c'est-à-dire dans ses aspects de politique⁵. Pour mieux en dresser les contours, il faudra considérer tant le *contexte* dans lequel elle s'inscrit — il s'agit, on le verra, de la concurrence — que la *méthode* utilisée pour atteindre les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité — il s'agit, on le montrera plus bas, d'une série de politiques (de désignation, de rémunération ...) à mener en cohérence avec le contexte concurrentiel.

² Nous nous permettrons d'utiliser cette expression dans la suite du texte.

³ La gratuité dans l'acheminement des appels d'urgence signifie, par exemple, que cet « *item* » est dans la liste et que sont visés sa qualité, son accessibilité (à tous) et son abordabilité (ici sa gratuité).

⁴ Voir le chapitre II de la Directive du 26 février 1998 et le point 4.1 de la présente contribution.

⁵ A l'issue de notre démarche, nous présenterons, au point 3, une telle définition.

1.2. Le service universel fonctionnel

Les trois objectifs présentés plus haut sont compatibles avec *différentes démarches* politiques comme, notamment, l'organisation et la régulation de monopoles publics. En effet, les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité étaient bien, pour le service de téléphonie vocale, ceux qui étaient globalement visés par une politique de « service public ». Cependant, ces objectifs étaient visés dans un *contexte* particulier, celui des monopoles, et selon une *méthode* particulière, mise en œuvre par des textes juridiques — légaux ou contractuels — organisant et régulant ces organismes publics. L'organisation des monopoles publics peut donc être considérée comme une *réponse politique particulière* du législateur aux trois objectifs précités.

Dit autrement, les *finalités* du service universel — les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité — sont globalement⁶ celles du service public pris dans son sens fonctionnel⁷. Nous proposons, de manière symétrique, la notion de *service universel fonctionnel*, c'est-à-dire entendu au sens de ses missions et de leurs finalités.

Nous *définissons* donc la notion de service universel fonctionnel comme étant *toute politique visant les trois objectifs précités*. Si l'on peut accepter que les notions de service universel et de service public prises dans ce sens fonctionnel se recoupent, il importe de voir que les *méthodes* mises en œuvre pour atteindre les trois objectifs peuvent différer largement.

1.3. Le service universel notionnel : une réponse politique particulière

Si la notion de service universel⁸ a pris, actuellement en Europe, le relais de la notion de service public, c'est précisément parce qu'un changement de contexte — l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications — a nécessité, logiquement, une autre réponse politique à des *objectifs globalement inchangés* (même si le champ, on le verra, est évolutif).

Le service universel « notionnel » dépasse donc largement ses objectifs ou son champ : il est caractérisé par un contexte particulier — l'environnement concurrentiel — et une méthode (ou politique) particulière liée à ce contexte. Nous tenterons de cerner, au point 2, la cohérence intrinsèque de celle-ci et ce, quel que soit le secteur considéré.

⁶ On peut en effet, par une relecture des principes d'égalité et de continuité régissant la notion de service public fonctionnel, les rapprocher des objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité. Ceci dépasse l'objectif de cette contribution. En première approximation, disons que l'égalité est à entendre devant le prix, la qualité et l'accès. De même, la continuité visée est celle d'un service dont la qualité, l'accessibilité et l'abordabilité sont données. Selon la notion de service public fonctionnel, les *trois objectifs* étaient donc bien à atteindre de manière continue et dans le respect du principe d'égalité. Ceci reste vrai selon la notion de service universel fonctionnel. La « loi du changement » est à rapprocher du caractère évolutif du champ (*cf.* le point 1.4).

⁷ Lire à cet égard : M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1989. On y présente la distinction entre service public fonctionnel et organique.

⁸ Nous envisageons donc la notion de service universel dans son acception actuelle, c'est-à-dire celle qui inclut ses aspects de politique. Elle ne se réduit donc pas à ses seuls objectifs ou à son champ.

1.4. Deux visions réductrices

1.4.1. Le service universel comme champ

Il importe, à ce stade, de relever quelques confusions ou réductions. La première consiste à réduire la notion de service universel à son champ d'application. Le service universel « serait » tel ou tel service et telle ou telle exigence requise à son propos.

Dans cette logique, on a parfois tendance à opposer les notions de service public et de service universel à partir de leur seul champ. Alors que la « vieille » notion de service public ne s'intéressait qu'à la téléphonie vocale, la notion de service universel, plus moderne, embrasserait la société de l'information : elle envisagerait, à terme, des exigences à propos d'autres services (comme Internet ou les vidéoconférences à l'école ou à l'hôpital, la mise à disposition d'informations publiques, ...). On l'a vu, la nouveauté est ailleurs : dans le changement de contexte et donc de mode de réponse. Il est vrai cependant, mais ceci est un *phénomène parallèle*, que le champ du service universel est appelé à s'étendre (ou se modifier), tout comme l'était et l'aurait encore été celui du service public fonctionnel, selon la « loi du changement » qui s'y appliquait⁹.

Une telle réduction de la notion de service universel a parfois tendance à tronquer le débat politique qui ne porte trop souvent que sur le champ, en négligeant *les choix politiques à poser sur les différents volets du système à mettre en place* (politique de prestation du service universel, politique de financement ...). Ces éléments seront présentés au point 4.

Un simple débat sur l'extension du champ a, selon nous, peu de sens si le système mis en place est boiteux. Il le serait, par exemple, s'il requerrait des adaptations très coûteuses sur le plan législatif au moindre élargissement du champ. En d'autres termes, le débat sur celui-ci, par essence évolutif, nécessite, sous peine de vacuité, un débat sur le système. Ceci présuppose une compréhension de sa logique et de ses interdépendances, ce que tentera précisément d'apporter la présente contribution.

1.4.2. Le service universel et le statut de l'opérateur

Si le service universel est parfois réduit à son champ, il est une autre confusion qui, elle aussi, fausse parfois le débat politique. Elle consiste à associer le service universel au statut *privé* des opérateurs (et le service public à leur statut public). Selon cette vue, le service universel précipiterait la privatisation des opérateurs historiques. Il n'en est rien. Sur le plan logique ou politique, la notion de service universel prend, on l'a vu, le relais de la notion de service public dès l'ouverture à la concurrence¹⁰. La politique de service universel s'applique donc aussi bien aux opérateurs privés que publics — c'est le cas en France.

Pour illustrer ceci, voyons, par exemple, que si le régulateur oblige tel ou tel opérateur *public ou privé* à prester des activités non rentables¹¹ dans un *environnement concurrentiel*, il s'agira de le rémunérer selon une méthode en cohérence avec cet environnement. Ceci signifie, en particulier, que la rémunération devra nécessairement le placer, *in fine*, dans une situation comparable à celle d'un opérateur sans obligation, sous peine de distorsion de concurrence. La politique de service universel a donc bien une logique qui transcende le statut, privé ou public, des opérateurs.

⁹ Lire à cet égard : M.-A. FLAMME, *Droit administratif, op. cit.*, t. I, Bruxelles, Bruylant, 1989.

¹⁰ On verra au point 3 que la notion de service universel, nécessairement d'application dans un contexte concurrentiel, peut aussi être mise en œuvre dans un environnement monopolistique.

¹¹ Il s'agit d'activités qui n'auraient pas été spontanément prestées.

On le voit, la notion de service universel est donc bien une *réponse politique* nouvelle, nécessitée par un changement de contexte : *l'ouverture à la concurrence*. C'est bien celle-ci qui a fait germer cette notion et sa logique et non d'autres phénomènes, observés en parallèles, tels que la privatisation des opérateurs publics ou un élargissement du champ de l'intervention publique suite à l'avènement de la société de l'information.

2. LA POLITIQUE DE SERVICE UNIVERSEL, SON CONTEXTE ET SA LOGIQUE

Nous analyserons, dans cette section, tant les *liens* que la notion de service universel entretient avec le contexte concurrentiel que la *logique* intrinsèque de sa méthode. Cette réflexion, illustrée par le secteur des télécommunications, se veut plus générale. Elle nous conduira, au point 3, à une proposition de définition.

2.1. L'importance du contexte concurrentiel

Après un débat politique, la décision a été prise en Europe d'ouvrir le secteur des télécommunications à la concurrence. Ce contexte concurrentiel est un élément crucial pour l'analyse de la notion de service universel, et ceci pour au moins trois raisons. Celles-ci dépassent largement le cas du secteur qui nous occupe.

D'abord, (a) le *contexte concurrentiel* est lui-même *censé participer à la réalisation des objectifs du service universel* — la qualité, l'accessibilité et l'abordabilité. On s'attend ainsi à ce que, globalement, la concurrence fasse chuter les prix et rende les produits plus disponibles. De même, la concurrence est censée améliorer la qualité des services. Ces effets attendus ont plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence dans le secteur des télécommunications comme dans d'autres.

Ensuite, (b) c'est une *impuissance relative de la concurrence* dans ce marché qui *légitime l'intervention publique* prenant la forme d'une politique de service universel. La concurrence dans le secteur des télécommunications est donc accompagnée d'une politique de « sauvegarde ». Ce secteur est en effet d'une grande importance : il comporte des services essentiels et est porteur d'attentes politiques symbolisées par le terme de « société de l'information ». Mais c'est aussi un marché à structure particulière : ainsi, il est naturellement segmenté¹² et sa technique est propice à la concentration des firmes. La concurrence aura donc des difficultés à porter ses fruits. La situation de certains clients — les démunis, les individus situés dans des zones peu denses — risque même de se détériorer sous l'effet de cette concurrence. Il y a donc des raisons de croire que celle-ci, laissée à elle-même, rencontrerait mal les trois objectifs précités. Cet argument vaut aussi dans d'autres secteurs comme ceux de l'électricité, des transports, de la poste,...

Enfin, comme relevé plus haut, (c) c'est bien le contexte concurrentiel qui *induit les particularités de la politique* de service universel. Ainsi, une intervention publique imposant à un opérateur une activité non rentable doit être menée de manière à ce que, *in fine*, tous les opérateurs soient « sur un même pied »¹³.

¹² Les consommateurs sont liés à un « lieu géographique ». Ce marché est donc naturellement sujet à des différences de prix de « zone à zone ».

¹³ Ceci sera explicité au point 4.

Remarquons aussi que le contexte de monopole entretient les mêmes liens logiques avec les notions de service public fonctionnel et organique que ceux relevés ici entre concurrence et *service universel*. D'abord, le *contexte* de monopole *participe à la réalisation des trois objectifs* précités qui sont aussi, globalement, ceux du service public fonctionnel. En particulier, d'autres opérateurs ne peuvent entrer et écrémer le marché, ce qui mettrait peut-être la rentabilité de l'opérateur public en péril et l'empêcherait de remplir correctement ses missions. Ensuite, les *faiblesses* de ce contexte monopolistique — il génère entre autres des prix élevés — *légitiment une intervention publique* : la régulation de ce monopole. Enfin, ce *contexte* de monopole induit une *méthode* particulière qui repose sur la notion de service public organique et sur la régulation.

2.2. Une méthode et sa logique

La politique de service universel comprend différents volets dont nous dresserons la liste au point 4. Nous voulons, à ce stade, identifier la logique générale de cette politique, quel que soit le secteur où elle s'applique.

A partir des trois liens logiques évoqués au point 2.1, on peut déduire les caractéristiques essentielles que l'environnement concurrentiel imprime à la politique de service universel.

Celle-ci doit d'abord être vue à la fois comme (a) *un accompagnement de la concurrence* et (b) *une correction de ses effets*. Citons deux exemples. D'abord, la concurrence induit, de manière naturelle, une chute des prix. Dans sa politique de prix, la politique de service universel veillera à accompagner et corriger ce mouvement. Elle pourra de la sorte freiner l'évolution du prix de l'opérateur dominant; de même, elle proposera une série de réductions (aux handicapés, aux écoles,...) qui n'auraient pas vu le jour spontanément. Par ailleurs, la concurrence favorise, de manière naturelle, une pénétration du marché. La politique de service universel accompagnera ce phénomène en veillant à ce que certains clients géographiquement non rentables soient servis par un ou plusieurs opérateurs « tenus » de le faire.

Une troisième caractéristique essentielle de la politique de service universel est, dans le contexte d'une saine concurrence, celle (c) du respect de celle-ci et, en particulier, des principes de *non-discrimination* et de *transparence*. Supposons qu'un opérateur soit désigné pour prester des opérations non rentables. Alors, tant les modalités de cette désignation — obligation légale, marché public — que les modalités de rémunération de cet opérateur devront respecter ces principes¹⁴. Les fonds mobilisés pour rémunérer cet opérateur le seront aussi selon ces principes. En particulier, les montants seront clairement définis et proportionnels à la capacité contributive des agents appelés à financer ces activités de service universel.

2.3. Le financement du service universel européen

Il est nécessaire de préciser ici une caractéristique de la politique européenne qui nous permettra, au point 3, de distinguer le service universel « notionnel » du service universel « européen ».

Dans le secteur des télécommunications, l'Europe permet, pour une *liste maximale de services*¹⁵, de *financer* le service universel en mobilisant des fonds à partir du secteur lui-

¹⁴ On verra à cet égard, au point 4, que c'est bien le principe de non-discrimination qui fonde la notion de « coût net », centrale en matière de service universel, et guide son application.

¹⁵ Voir la Directive du 26 février 1998, chapitre II et le point 4.1 de la présente contribution.

même, selon des modalités choisies par les États membres. On peut voir à cela une raison historique : à l'époque des monopoles, le secteur finançait lui-même ses activités non rentables. Le caractère limité de la liste de ces services peut se justifier par la volonté d'une certaine harmonie d'État à État, dans cette « taxation » du secteur pour motif de service universel.

Malgré le caractère limité de cette liste, le principe de subsidiarité peut s'exercer plus pleinement qu'il n'y paraît. *Rien n'interdit* en effet aux États membres d'avoir une politique plus volontariste et d'envisager, en parallèle, un autre champ, pourvu que son financement soit organisé en *dehors du secteur*¹⁶. Un État membre pourrait par exemple avoir une politique de mise à disposition d'ordinateurs à l'école, à l'hôpital ou dans les administrations en la finançant par son budget ou celui de ses pouvoirs locaux, c'est-à-dire en taxant l'ensemble de l'économie plutôt que le seul secteur des télécommunications (voir notre discussion au point 4.1).

3. LES DEFINITIONS DE LA NOTION DE SERVICE UNIVERSEL

Notre objectif est à présent de mettre en relation différentes définitions telles que celle, déjà présentée plus haut, de service universel fonctionnel. Nous proposons deux définitions supplémentaires. La première envisage, en plus des finalités, les moyens choisis; elle peut s'appliquer à plusieurs secteurs économiques. La seconde, qui s'applique au secteur des télécommunications, présente ce que l'Union européenne entend.

3.1. Le service universel notionnel

Sur le plan « notionnel », nous proposons, selon ce qui a été développé plus haut, d'appeler politique de service universel toute politique

- (1) visant, pour une liste de services, les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité,
- (2) dans le contexte de concurrence,
- (3) selon une méthode (a) accompagnant la concurrence et (b) corrigeant ses effets, tout en (c) respectant, dans ses modalités, le principe de saine concurrence et, en particulier, les principes de non-discrimination et de transparence.

La caractéristique (1) est celle, évoquée au point 1.2, du *service universel fonctionnel*. Notons que d'autres objectifs d'intérêt général pourraient être visés par le législateur. Citons par exemple la protection de l'environnement, le développement culturel... Le service universel fonctionnel n'envisage donc qu'une forme particulière¹⁷ de l'intérêt général (*cf.* le schéma 2 *infra*).

Les deux autres caractéristiques précisent le *contexte* et la *méthode* intimement liés au service universel notionnel. A l'époque des monopoles publics, le contexte était donc celui du monopole et la méthode reposait sur la notion de service public organique et sur les outils de la régulation.

¹⁶ Même Directive, article 4 : « Les États membres peuvent, dans le respect du droit communautaire en vigueur, soumettre à certaines exigences supplémentaires la fourniture de services de télécommunications. Celles-ci ne doivent pas [...] être financées au moyen d'une contribution obligatoire des opérateurs du marché ».

¹⁷ C'est bien parce que les objectifs du service universel sont *limités* que la voie d'une *concurrence régulée* peut être choisie. D'autres objectifs nécessitent parfois un service public « producteur » plus fort.

Notre approche permet donc d'opposer plus finement service universel à service public. Sur le plan fonctionnel, on l'a vu, les notions se recoupent. En revanche, le service public organique est *un* élément de la méthode visant à atteindre les trois objectifs. Il est par ailleurs compatible avec un contexte tant monopolistique — il s'agira alors de réguler l'opérateur — que concurrentiel — il conviendra alors d'appliquer la méthode du service universel notionnel (*cf.* la caractéristique (3) *supra*).

Si le choix politique d'une libéralisation est posé, le service universel notionnel peut s'appliquer à différents secteurs comme l'eau, l'électricité, les télécommunications. Notons aussi qu'« Internet à l'école » relève d'une politique de service universel — dans ce sens notionnel — même si cela sort du champ européen¹⁸.

3.2. Le service universel européen

Si rien ne limite le champ du service universel dans le secteur des télécommunications, seule une partie en est, selon les textes européens, finançable par le secteur (*cf.* les points 2.3 et 4.1).

Au sens des textes européens, il faut précisément entendre par politique de service universel en télécommunications, une politique ayant les trois caractéristiques reprises *supra* et

(4) dont le financement peut s'opérer à partir du secteur lui-même.

S'il est appelé à évoluer, le champ maximal du service universel européen est, on l'a vu, actuellement délimité : il considère essentiellement le service de téléphonie vocale privée et publique, même si une certaine subsidiarité est acceptée sur le plan des objectifs à atteindre.

Le schéma 2 illustre les relations entre les différentes notions évoquées. Les chiffres se réfèrent aux caractéristiques mentionnées *supra*.

Politiques visant l'intérêt général				
Politiques visant les objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité : Service universel fonctionnel (1)				Politiques visant d'autres objectifs
Dans un environnement concurrentiel : Service universel notionnel (1) (2) (3)		Dans un environnement non concurrentiel		
Dans le secteur des télécommunications		Dans d'autres secteurs		Exemple : politique culturelle
Finançable par le secteur : Service universel européen (1) (2) (3) (4)	Finançable en dehors du secteur			
Exemple : politique actuelle en téléphonie vocale	Exemple : Internet à l'école	Exemple : politique dans le secteur de la poste	Exemple : ancienne politique de monopole public en téléphonie vocale	

Schéma 2 : les notions de service universel

Divers éclairages de la politique européenne de service universel peuvent être proposés ici. Elle peut être vue comme installant un *socle minimal* — les objectifs d'intérêt

¹⁸ Ceci n'est en effet pas, selon la Directive du 26 février 1998, finançable par le secteur lui-même.

général et la liste des services touchés sont limités — proposé aux États membres. Selon le choix de chacun, une politique plus volontariste peut être mise en œuvre.

Cette politique européenne peut aussi être vue comme la volonté de *faire financer, comme par le passé, un service universel en télécommunications par le secteur lui-même*, mais *en adaptant la méthode* pour la mettre en cohérence avec le contexte concurrentiel. En particulier, *tous* les opérateurs concurrents seront amenés à financer, selon des règles précises.

En ce sens, la politique de service universel, si elle est nécessairement de mise dans le contexte concurrentiel, peut anticiper l'ouverture à la concurrence. Le législateur pouvait en effet, avant même cette ouverture, imposer, par anticipation, les méthodes nécessairement appliquées ensuite¹⁹. C'est bien une telle anticipation qui garantit une transition douce et de meilleures chances de voir s'incarner la volonté collective exprimée à propos du champ.

4. UN ESPACE DE CHOIX POLITIQUES INTERDEPENDANTS

On l'a vu, la notion de service universel notionnel est intrinsèquement liée à un contexte et une *méthode*. Nous voulons précisément envisager les manières dont la nation peut *organiser* ce service universel tout en respectant la logique esquissée plus haut.

Notre objectif, dans cette section, est donc de recenser les choix à opérer par le législateur dans les différents volets de la politique de service universel que nous identifierons. On verra que ces espaces de choix sont en réelle interdépendance. Le lecteur vérifiera que, quel que soit le secteur considéré, une politique de service universel s'articule nécessairement autour des différents volets présentés ici. Nous illustrerons nos propos à partir du secteur des télécommunications. On découvrira un espace de choix non strictement juridiques ou économiques dont les alternatives seront brièvement exposées ici²⁰.

Le principe de subsidiarité s'applique, dans une certaine mesure, à tous ces volets. Les modalités choisies doivent cependant respecter la logique de la politique de service universel évoquée plus haut — *cf.* par exemple le principe de non-discrimination. Certains textes européens limitant l'exercice du principe de subsidiarité doivent être vus comme les garants du respect de cette logique.

4.1. La détermination du champ du service universel

A l'aube de la société de l'information, un réel débat doit et devra périodiquement être tenu, permettant à la nation de définir, au fil des changements politiques sociaux et culturels, le champ nécessairement évolutif du service universel notionnel. L'Union européenne reconnaît d'ailleurs ce caractère évolutif²¹. Il est donc souhaitable de mener une analyse des besoins sociaux et de mettre en place des mécanismes de consultation.

Rappelons que si le champ du service universel européen est limité, la nation peut librement, et en parallèle, envisager une action plus large, dans la mesure où elle fait appel à un financement *externe* au secteur des télécommunications. En ce sens, les textes européens

¹⁹ Par exemple, il peut amener l'opérateur à calculer son « coût net ».

²⁰ Certaines de leurs branches seront analysées plus à fond en lien avec la loi belge et les textes européens dans la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

²¹ Voir la Communication de la Commission sur les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes directrices pour les États membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels systèmes. COM(96) 608, 27.11.1996.

ne peuvent servir d'alibi à une intervention publique limitée dans tel ou tel État membre. Notons qu'aux USA, souvent cités en exemple en matière de service universel, un financement est organisé en dehors du secteur. Rien n'empêche donc un État membre de s'inspirer de cette expérience ou d'aller plus loin encore²².

Le législateur national doit donc préciser les objectifs à atteindre pour les différents services qu'il veut viser. En d'autres termes, il remplit le cadre logique présenté plus haut au point 1. Il le fera à partir des déficiences du marché — observées ou anticipées (*cf.* la relation (1) du schéma 4 *infra*). En ce qui concerne le champ du service universel européen, les textes²³ envisagent la téléphonie vocale privée et publique (de même que les services d'assistance et d'urgence) et les annuaires.

En déterminant ces champs, la collectivité est mise devant ses responsabilités : par un arbitrage, elle doit mettre en balance ses objectifs et définir ses priorités. Ceci est évident dans le cas d'un financement externe au secteur : les budgets nationaux, régionaux et locaux sont limités et une politique de service universel est en concurrence avec d'autres besoins et d'autres politiques. Cet arbitrage prévaut *aussi* dans le cas d'un financement interne au secteur. En effet, si ce financement paraît plus indolore pour la collectivité, ceci n'est, sur le plan des réalités tangibles, qu'une apparence. Si le secteur est sollicité, par une quelconque « taxe », pour financer le service universel, un effet d'éviction sera observé : on produira moins et, « taxe » comprise, plus cher. Une trop forte extension du champ du service universel européen peut donc, *in fine*, mettre en péril ses propres objectifs de qualité, d'accessibilité et d'abordabilité (*cf.* la relation (9) du schéma 4 *infra*). Il s'agit donc d'éviter de mener une politique de service universel par un seul effet de mode.

Une fois le champ déterminé, les différents objectifs seront poursuivis par une série de politiques y répondant. Nous proposons, au schéma 3, un découpage de ces politiques nous permettant de les disposer en regard de leurs objectifs²⁴. Ceci nous amènera à distinguer *infra* l'abordabilité globale de l'abordabilité spécifique. Notre découpage fait aussi une place explicite à la politique de désignation des opérateurs et annonce déjà son lien avec la politique de rémunération. Ceci sera explicité plus bas.

Objectifs	Politiques
Qualité	Politique de qualité
Abordabilité globale	Politique de prix
Accessibilité	Politique de désignation
	Politique de rémunération
Abordabilité spécifique (tarifs préférentiels)	Politique de désignation
	Politique de rémunération

Schéma 3 : les objectifs du service universel et leurs politiques

Notons que certaines questions transversales se posent à propos de ces différentes politiques. Citons le point des compétences respectives du législateur et de l'autorité nationale de régulation ou celui du choix de l'outil juridique le plus adapté (loi, licence...)²⁵.

²² On peut lire à cet égard Yves POULLET, « Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'informations publiques » in *L'accès à l'information publique : une clé pour la croissance économique et la démocratie électronique*, Stockholm Conference, 1996, Commission Européenne.

²³ Voir la Directive du 26 février 1998, chapitre II.

²⁴ La politique de financement, absente ici, se trouvera dans le schéma 4 *infra*. Elle vise à financer l'ensemble de ces politiques.

²⁵ Ces points seront abordés dans le chapitre 2 de ce cahier.

Nous suggérons, au schéma 4, une présentation unifiée situant les objectifs et les volets particuliers de la politique de service universel. La détermination du champ, vue plus haut, constitue précisément un de ces volets. Ce schéma rend compte des interdépendances et identifie — en gras — les éléments de choix. Cette présentation se veut applicable à tout secteur : toute discussion politique peut en effet être vue comme relevant de l'un ou l'autre de ces volets. Chacun de ceux-ci sera brièvement présenté, en lien avec le secteur des télécommunications, dans la suite de cette section²⁶.

²⁶ Une analyse approfondie et illustrée de textes belges et européens sera menée au chapitre 2 de ce cahier.

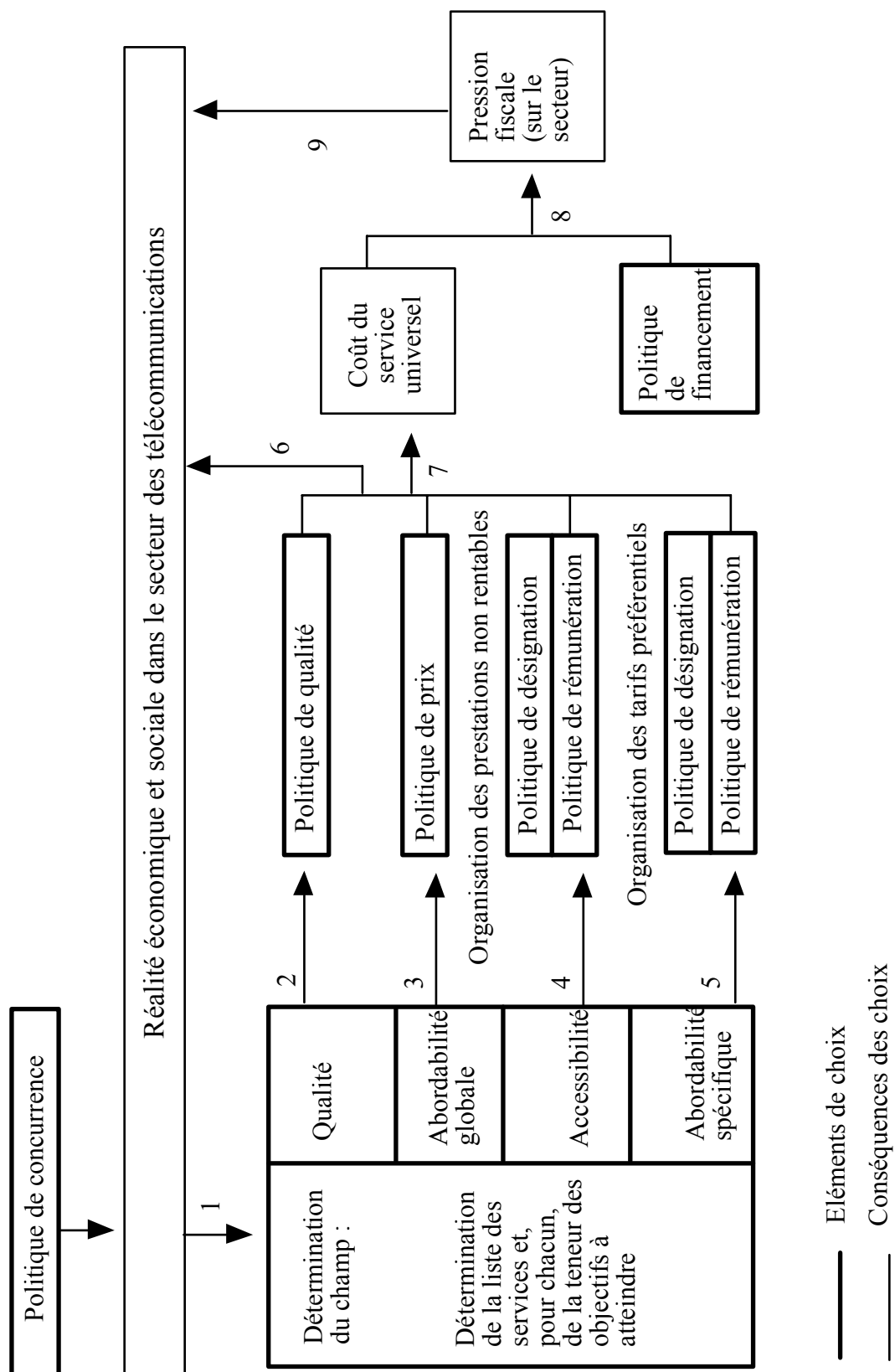


Schéma 4 : les volets de la politique de service universel et leurs interdépendances

4.2. La politique de qualité

En accompagnant la concurrence, le législateur peut imposer une qualité de service à certains opérateurs (*cf.* la relation (2) du schéma 4). Nous entendons ici tant les caractéristiques techniques que l'adjonction de services (le service d'assistance, l'acheminement des appels d'urgence, la gestion des défauts de paiement et la prévention des coupures ...).

Plusieurs questions se posent ici. La plupart peuvent être reliées à une question centrale : celle qui consiste à examiner comment *imposer* cette qualité sans placer un ou plusieurs opérateurs dans une situation discriminatoire²⁷.

4.3. La politique de prix

L'abordabilité « globale » — c'est-à-dire le caractère abordable du prix « plein »²⁸ — est un des effets attendus de l'ouverture à la concurrence. Le législateur peut, en parallèle, mener une politique de prix²⁹ (*cf.* la relation (3) du schéma 4 *supra*). Cette politique vise tant le *niveau* du prix et son évolution que son *unicité*. L'unicité peut être vue comme une garantie contre une différenciation des prix pour des raisons « d'offres » — par exemple à cause d'une différence dans les coûts, selon la zone géographique, du service à tel ou tel client. A l'opposé, des clients à caractéristiques différentes du point de vue « de la demande » (niveau de revenus, handicap, statut d'école...) pourraient ou devraient, selon une interprétation du principe d'égalité, être traités de manière différente. Ceci concerne l'abordabilité spécifique, traitée au point 4.5.

Notons aussi que la *gratuité* n'est qu'une modalité particulière de la politique de prix. Ceci concerne typiquement les annuaires.

En téléphonie, le niveau de prix pourrait être régulé chez l'opérateur dominant — si le marché est encore trop oligopolistique — par une clause dite de prix plafond ou « price-cap » se trouvant, par exemple, dans une licence. Une unicité, éventuellement relative, pourrait aussi y être imposée à *chaque* opérateur pour les prix qu'il pratique.

Remarquons que des différences de prix d'opérateur à opérateur subsisteront probablement : c'est bien grâce à cette liberté de prix que la concurrence jouera. Mais cette concurrence aura aussi tendance à réduire les écarts³⁰ et à faire baisser les prix.

4.4. L'organisation des prestations non rentables

Au prix et à la qualité en vigueur, certaines prestations s'avèrent non rentables pour les opérateurs. Ceci peut mettre en péril l'objectif d'*accessibilité*. Citons le cas de certains consommateurs ou cabines « mal » situés géographiquement; il peut aussi s'agir, vu la gratuité imposée, de l'impression et la distribution de l'annuaire « pages blanches » à tous les consommateurs.

²⁷ Ces questions seront analysées plus à fond à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

²⁸ Une série de réductions viseront une abordabilité spécifique (*cf.* le point 4.5).

²⁹ Lire à cet égard la Communication sur le service universel du 13 mars 1996, citée dans la Communication du 27 novembre 1996: « les États membres doivent garantir que des mesures appropriées sont prises (par exemple, contrôle des prix (price-caps), grilles tarifaires ciblées) [...] ».

³⁰ Une concurrence « parfaite » générerait un prix unique. Ici cependant, le marché est géographiquement segmenté et à structure oligopolistique.

Le régulateur, pour répondre à l'objectif d'accessibilité, devra donc organiser ces prestations non rentables (*cf.* la relation (4) du schéma 4). Deux questions devront alors être posées : d'abord celle du *mode de désignation* du ou des opérateurs qui assureront ces prestations, ensuite celle de leur rémunération. Les réponses à ces deux questions sont, on le verra, nécessairement liées.

4.4.1. La politique de désignation

Le régulateur peut³¹ soit (1) *imposer*³² à un ou plusieurs opérateurs ces prestations de service universel, soit (2) mettre tous les opérateurs en concurrence, sur des prestations délimitées, par une procédure *d'appel d'offres* : il choisirait alors l'opérateur sur base du *montant exigé* — le plus faible — pour effectuer ces prestations.

Il est à noter que cette deuxième méthode, qui met les opérateurs sur un même pied, les rémunère jusqu'à concurrence d'un montant *révélé* par la procédure elle-même. La politique de rémunération est donc bien *intimement liée* à la politique de désignation.

4.4.2. La politique de rémunération

Si le régulateur (1) impose des prestations de service universel à certains, il crée une *asymétrie* de traitement qu'il devra corriger. Il devra alors lui-même *extraire*, grâce à une méthodologie de calcul rigoureuse, le montant correspondant à la charge financière nette — nette des recettes induites — de ces prestations. Cette charge nette, appelée « coût net évitable »³³, est cruciale dans les textes européens³⁴. La rémunération, si elle correspond à ce montant, place *in fine* les opérateurs (avec ou sans obligation de service universel) sur un même pied selon ce qui est requis conformément au principe de non-discrimination.

On conçoit aisément que la mise au point d'une telle méthodologie est lourde. Il s'agit, par des règles comptables précises imposées à un opérateur, de cerner le coût net évitable au plus près, en empêchant toute surestimation³⁵.

En revanche, la procédure est moins lourde si le régulateur (2) organise un appel d'offres : le montant à rémunérer est alors révélé lors de la procédure. Celle-ci se justifie donc dès que la situation le permet c'est-à-dire si la concurrence est effective (beaucoup d'acteurs étant en compétition, leur montant exigé s'approche naturellement du coût net évitable) et si les prestations ouvertes aux appels d'offres peuvent être clairement identifiées et délimitées.

4.5. L'organisation des tarifs préférentiels

L'abordabilité globale étant atteinte par la politique de prix, le législateur peut, à partir du prix plein, introduire des réductions en faveur de certaines catégories d'utilisateurs (*cf.* la relation (5) du schéma 4). Cette politique vise ce que nous appelons l'objectif d'abordabilité

³¹ Lire à cet égard la Communication du 27 novembre 1996.

³² Le régulateur choisirait les opérateurs sur la base de certains critères tels que, par exemple, leur structure de coût ou leur aptitude « géographique » à assurer ces prestations.

³³ « Évitable » signifie « qui n'aurait pas été observé sans l'obligation ».

³⁴ Voir l'annexe 3 de la Directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), JOCE, n° L 199/32 du 26.07.1997. Lire aussi la Communication du 27 novembre 1996.

³⁵ Ceci pose une série de questions abordées à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

spécifique. La collectivité aura ainsi envisagé, dans son champ du service universel notionnel, des réductions en téléphonie vocale pour les utilisateurs à très bas revenus, les handicapés, les écoles, les administrations, ou un tarif préférentiel pour l'accès à Internet dans les écoles.

Ces réductions, qu'elles sortent ou non du champ européen³⁶, posent aussi deux questions : celle de la désignation des opérateurs et celle de leur rémunération. Cependant, ces prestations étant par nature différentes de celles visant une accessibilité — telles que, par exemple, le service de clients géographiquement non rentables — des *réponses différentes devraient être apportées à ces deux questions*. Les textes européens nous paraissent, à cet égard, insatisfaisants car ils ignorent la logique même du service universel notionnel. Ceci mérite une attention particulière³⁷.

4.5.1. La politique de désignation

Se pose la question de savoir qui devra pratiquer les réductions décidées par le législateur : certains opérateurs ou tous ? Il s'agit ici de choisir la solution qui domine selon le principe d'une non-discrimination entre opérateurs et selon la volonté même du législateur de favoriser, par le tarif, certains utilisateurs, comme les handicapés, les écoles... (ce point sera étudié au chapitre 2 de ce cahier).

4.5.2. La politique de rémunération

La question est ici de savoir si, vu la nature de cette prestation (une réduction), une rémunération basée sur le coût net évitable est bien celle qui répond le mieux aux objectifs du législateur. Si ce n'est pas le cas, il faut proposer un autre concept plus adéquat. Nous le montrerons à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

4.6. La politique de financement du service universel

Les différentes politiques présentées aux points 4.2 à 4.5 influencent la réalité du secteur (*cf.* la relation (6) du schéma 4 *supra*).

Au prix et à la qualité en vigueur, les prestations de service universel génèrent par ailleurs un montant global à rémunérer, le « coût du service universel » (*cf.* la relation (7) du schéma 4 et les points 4.4.2 et 4.5.2 *supra*).

Par une *politique de financement*, un montant de grandeur comparable devra donc être mobilisé, à moins, selon une application du principe de proportionnalité, que ce coût du service universel ne s'avère trop faible³⁸. En ce qui concerne le champ européen du service

³⁶ Si elles sortent du champ européen, ce qui est le cas des trois derniers exemples mentionnés plus haut, le financement doit être organisé en dehors du secteur des télécommunications. Les questions de la désignation et de la rémunération se posent cependant de la *même manière*.

³⁷ Voir la section 2 du chapitre 2 de cahier : point 5.

³⁸ Le législateur peut considérer *à priori* — par exemple, après consultation de l'opérateur tenu de prêter le service universel — que le coût du service universel est *faible ou nul* (notamment dans le cas où les recettes non financières ou « d'image » seraient relativement élevées). On pourrait dans cette hypothèse, éventuellement pour une partie du service universel, retarder la mise en œuvre de la politique de *financement*, selon le principe de proportionnalité. C'est le cas en Belgique où le fonds de service universel ne sera activé au plus tôt qu'en l'an 2000. Ceci ne dispense cependant pas le législateur de régler les autres volets de la politique de service universel. Sans effort d'anticipation, il risque en effet de voir la politique de financement subir un retard indu. En particulier, il est bon qu'il fasse calculer de manière simplifiée le coût du service universel de manière à tester la méthodologie de calcul, à prévoir le niveau de taxation et à déterminer le moment où le coût du service universel devient significatif.

universel, le secteur des télécommunications sera sollicité (*cf.* la relation (8) du schéma 4 et le schéma 5).

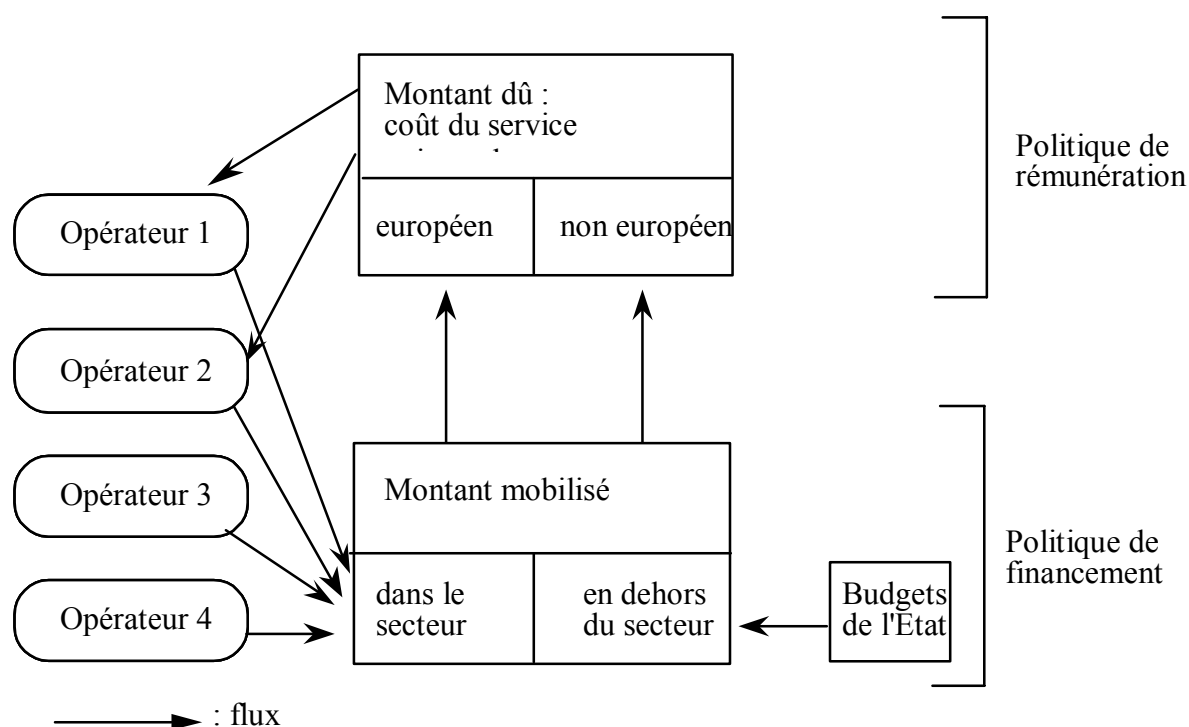


Schéma 5 : le financement des prestations de service universel

Selon le schéma 5, il faut bien voir que le montant sera mobilisé dans le secteur *en même temps* que se révélera le coût du service universel. Une certaine rigueur devra donc prévaloir. En particulier, des prévisions correctes devront être établies au sujet du montant à mobiliser, de l'assiette et, donc, du taux de « taxation ». De même, le système devra faire preuve d'une certaine souplesse : il devrait prévoir une marge de sécurité incombant aux budgets de l'État dans l'éventualité où le montant mobilisé serait trop faible. En effet, pour motif de sécurité juridique, on peut difficilement admettre que les contributeurs assument *ex-post* l'essentiel de l'incertitude en subissant un réajustement du taux³⁹.

4.6.1. Le choix d'un mode de financement

L'Union européenne retient deux voies de financement à partir du secteur⁴⁰. Il s'agit du fonds de service universel (alimenté en fonction de la capacité contributive des opérateurs) et de la majoration des charges d'interconnexion — un renchérissement des charges dues par les opérateurs se connectant au réseau de l'opérateur historique, tenu de prêter des obligations de service universel. Les États membres doivent, selon le principe de subsidiarité, choisir l'une ou l'autre de ces voies, ou une solution mixte.

³⁹ Ce point sera analysé à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier. On y relèvera une faiblesse de la loi belge.

⁴⁰ Lire à cet égard la Directive « Interconnexion » citée plus haut, article 5.3.

4.6.2. Les modalités

Quel que soit le système choisi, le législateur doit, selon le principe de subsidiarité, l'organiser précisément. En particulier il doit, dans les deux hypothèses, définir une *assiette* adéquate et précise (qui participe ? quelle est son assiette ?) et un *taux* de participation. En tout état de cause, ces modalités devraient respecter les principes de non-discrimination, de sécurité juridique et de transparence.

4.7. L'INTERDEPENDANCE DES CHOIX

Les différents volets esquissés ici de la politique de service universel méritent donc chacun une réflexion propre⁴¹. Ils sont par ailleurs, un coup d'œil au schéma 4 nous en convaincra, clairement interdépendants. Illustrons cette idée. Supposons que le législateur envisage de mettre en œuvre une politique de qualité plus contraignante (*cf.* la relation (2) du schéma 4). Ceci imprimera une hausse du coût des prestations et certaines⁴² de celles-ci deviendront non rentables. A niveau d'accessibilité donné — et garanti par l'organisation des prestations non rentables (*cf.* la relation (4)) — un renchérissement du coût du service universel sera donc observé (*cf.* la relation (7)). Étant donné la politique de financement, des ressources supplémentaires devront être mobilisées : le taux de taxation devra être revu à la hausse, accentuant la pression fiscale sur le secteur (*cf.* la relation (8)). Le secteur réagira (*cf.* la relation (9)) et les prix « taxe comprise » augmenteront.

CONCLUSION

Une analyse de la notion de service universel nous semble être un préalable à toute réflexion sur l'action politique. En effet, cette notion est bien l'expression d'une réponse particulière à la volonté de garantir l'intérêt général. Cette volonté politique s'exprime, on l'a vu, dans différents espaces de choix interdépendants. C'est à partir d'une culture de ces choix que des actions doivent être menées et évaluées.

Nous avons déjà évoqué plus haut quelques critères permettant d'évaluer ces choix. Nous nous proposons de les reprendre ici en complétant la liste et en l'illustrant.

Étant donné le caractère évolutif du champ du service universel, le système doit être caractérisé par une grande *adaptabilité*. Ceci est d'autant plus vrai que les choix sont interdépendants : une modification dans un espace de choix a des conséquences ailleurs, comme illustré plus haut.

Les choix doivent aussi *respecter la logique* du service universel et être *anticipatifs*. Les décisions prises ne doivent pas être une entrave à l'application ultérieure d'une autre solution au moment où la volonté politique ou la logique même du système l'imposeront. Par exemple, la manière dont les réductions sont organisées à court terme — pour Internet à l'école entre autres — doit anticiper un environnement de plus en plus concurrentiel et ne pas installer de marchés captifs.

Un tel environnement en appelle aux principes de *non-discrimination et de transparence*. La notion de coût net trouve précisément son origine dans le premier de ces

⁴¹ Celle-ci sera poussée plus avant à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

⁴² Il s'agit des prestations qui avaient la rentabilité la plus faible.

principes. Les raffinements de ce concept seront dictés par cette volonté de non-discrimination et veilleront aussi à en garantir la transparence. Par ailleurs, les contributions au fonds seront, en vertu de ces deux principes, proportionnelles aux capacités contributives et clairement définies.

La complexité du système à mettre en place plaide en faveur de l'application du principe de *proportionnalité* : les moyens ne doivent pas être démesurés au regard des objectifs à atteindre. De même, il s'agira d'éviter les complexités indues et de privilégier les solutions facilement *applicables*. Dans cet ordre d'idées, un fonds ne doit pas être organisé si le montant à mobiliser est faible. De même, si les circonstances le permettent, une procédure d'appel d'offres a l'avantage, par rapport à une obligation de prestation, de ne pas nécessiter de méthodologie de calcul et de contrôle comptable en vue d'extraire le coût net.

Les solutions choisies doivent aussi respecter le principe de *sécurité juridique*. Par exemple, le taux de taxation et plus globalement le système de financement doivent être connus des acteurs avant que leurs décisions n'aient à être prises. Il est en effet avéré qu'à défaut, une telle incertitude économique a des effets d'éviction.

Afin d'éviter d'autres effets d'éviction, on privilégiera les solutions caractérisées par une *neutralité* vis-à-vis de différents comportements des acteurs tels que la volonté d'entrer sur le marché, de produire, de fusionner... Par exemple, un système de financement qui favoriserait la fusion des firmes est à rejeter⁴³. De même, une solution perturbant trop significativement le système de prix — qu'il faut voir comme un système de signaux guidant les acteurs — est à éviter⁴⁴. Remarquons que ces considérations ne visent pas l'intérêt des firmes mais bien celui de la collectivité. En effet, il s'agit, par le système, d'induire les comportements qui génèrent le plus grand bien-être collectif, même si ceci passe par une baisse du profit des entreprises⁴⁵.

Les effets d'éviction évoqués plus haut diminuent le bien-être collectif. Le régulateur doit aussi veiller à ce que ses propres pratiques ne suscitent pas de *gaspillage des ressources*. Par exemple, s'il impose toutes les obligations de service universel à l'opérateur historique et que celui-ci a des coûts très élevés, les ressources mobilisées pour financer cela seront importantes et l'éviction d'autant plus forte. En ce sens, une procédure d'appel d'offres, qui privilégie les opérateurs aux faibles coûts, est préférable dès que les circonstances le permettent.

Il faut aussi garder à l'esprit que ces différents choix résultent de la volonté première du législateur de satisfaire au mieux les besoins de la collectivité. C'est dire si la délimitation du champ de l'action publique doit être basée sur un effort de *perception de la réalité sociale*.

Si on veut construire le système correspondant le mieux à la volonté collective d'une nation, il s'agit donc de poser les choix appropriés dans chacun des espaces identifiés plus haut. La liste de ceux-ci et les critères que nous venons d'évoquer constituent une grille d'analyse permettant de guider le décideur — européen ou national — et d'évaluer les options retenues⁴⁶.

Ces considérations plaident pour une approche pluridisciplinaire du service universel. Si l'économiste, le juriste ou le sociologue doivent éclairer le législateur, c'est en évitant les

⁴³ En effet, cette fusion accroît le pouvoir de marché des firmes et, ainsi, nuit à la collectivité.

⁴⁴ Les prix sont cependant à réguler dans le cas où un pouvoir de marché perturbe ce système de signaux. Une firme en situation de position dominante ne se comporte pas comme elle l'aurait fait en concurrence parfaite : elle a tendance à pratiquer des prix élevés (*cf.* la politique de price-cap qui a pour but de lutter contre ces pouvoirs de marché).

⁴⁵ C'est bien pour cela, par exemple, que la fusion d'entreprises est, du point de vue de la collectivité, à dissuader, même si le profit total augmente.

⁴⁶ Cette grille sera utilisée à la section 2 du chapitre 2 de ce cahier.

cloisonnements⁴⁷. Bien comprises, leurs trois disciplines apportent chacune un éclairage tant sur l'intérêt général que sur les moyens politiques de sa mise en œuvre.

⁴⁷ Citons ici quelques vues caricaturales. Le sociologue, seul soucieux de l'intérêt général, se limiterait à plaider pour une extension du champ du service universel sans aucune considération sur le système à mettre en place. L'économiste, relégué aux questions de profit, ne se soucierait que de la rentabilité des entreprises et des notions économiques et comptables présentes dans la loi. Le juriste, dont la compétence se limiterait aux textes, les rédigerait seul en veillant tout de même à en confier les études d'impact au sociologue et à l'économiste. Selon ces vues, aucune collaboration ne serait menée en amont des textes, sur le plan de la « *ratio legis* ».